



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 215/2021-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, IČO 47 238 232, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Zdenko Seneši, proti oznámeniu Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 357/19/1100-12 z 18. februára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 11725-10/2021-BA zo 16. marca 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 19. apríla 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) oznámením Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) č. k. Kd 357/19/1100-12 z 18. februára 2021. V petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 11725-10/2021-BA (v petite ústavnej sťažnosti nesprávne uvedené č. 1175-10/2021-BA, pozn.) zo 16. marca 2021 zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby jej priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh v danej veci vyplýva, že krajská prokuratúra napadnutým oznámením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označila sťažovateľka, pozn.) podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vzala späť protest prokurátora č. k. Kd 357/19/1100-7 z 11. septembra 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne č. 49424-4/2017-BA z 8. decembra 2017. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bola skutočnosť, že „v rozsudku veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu vo veci sp. zn. 1 Vs 1/2019 a k inému právnomu posúdeniu otázky vzniku a zániku

povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie LIA (na výkon samostatnej zdravotníckej praxe).“, vo vzťahu k čomu krajská prokuratúra uviedla, že zmenenú judikatúru rešpektuje, hoci jej názor na danú problematiku ostal nezmenený. Napadnuté oznámenie krajskej prokuratúry bolo adresované Sociálnej poisťovni, pričom sťažovateľke bolo zaslané „na vedomie“. Následne sociálna poisťovňa vydala napadnuté rozhodnutie, ktorým konanie o proteste prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora.

II.

Argumentácia sťažovateľky

3. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti poukazuje na to, že k späťvzatiu protestu prokurátora napadnutým oznámením krajskej prokuratúry došlo na základe všeobecného pokynu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. VI 3 Gd 1/21/1003-3 z 5. januára 2021, čo považuje za konanie zasahujúce do zákonom priznanej dispozičnej (rozhodovacej) autonómie podriadených prokurátorov, ktoré je v zrejmom rozpore s ústavnou zásadou legality zakotvenou v čl. 2 ods. 2 ústavy. V tejto súvislosti sťažovateľka vyslovuje názor, že vzhľadom na existenciu dvoch protichodných rozhodnutí veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) bola krajská prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo však neurobila, keďže uviedla, že jej názor na danú problematiku ostal nezmenený. Sťažovateľka uvádza, že prokurátor podaním protestu v podstate pre seba, chrániac práva sťažovateľky, aktivoval možnosť podania správnej žaloby, a to v prípade, ak by orgán verejnej správy rozhodujúci o proteste prokurátora protestu nevyhovel. Podľa sťažovateľky preto protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľky na súdnu ochranu, ku ktorej aktivácii dôjde po splnení zákonom predpokladaných podmienok. Späťvzatím protestu prokurátora tak bola absolútne zmarená možnosť sťažovateľky domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej prokurátorom na príslušnom súde.

4. Sťažovateľka uviedla, že opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora nepodala, keďže tento vzhľadom na uplynutie lehoty ustanovenej v § 24 ods. 1 zákona o prokuratúre v súčasnosti nemožno považovať za účinný právny prostriedok ochrany jej práv a právom chránených záujmov. Ďalej dôvodí, že na podklade späťvzatia protestu prokurátora bolo následne vydané aj napadnuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ktoré navrhuje zrušiť. Poukazuje pritom na „*teóriu otráveného stromu*“, v zmysle ktorej je toto napadnuté rozhodnutie o zastavení konania o proteste prokurátora taktiež nezákonné.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľky je namietané porušenie základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým oznámením krajskej prokuratúry o späťvzati protestu prokurátora na základe rozsudku veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020, v ktorom bola opätovne posudzovaná otázka vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekára ako samostatne zárobkovo činnej osoby na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe v povolani lekárov.

6. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že nie je opravnou inštanciou vo vzťahu k všeobecným súdom (I. ÚS 31/05) a v zásade nemá právomoc preskúmavať skutkové zistenia a právne názory všeobecných súdov, ktoré pri výklade a uplatňovaní zákonov vytvorili skutkový a právny základ ich rozhodnutí. Kompetenciou ústavného súdu je v prípadoch napadnutia rozhodnutí všeobecných súdov kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem a postupu, ktorý im predchádzal so základnými právami. Preskúmanie rozhodnutia všeobecného súdu v konaní pred ústavným súdom má opodstatnenie len v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by prijaté právne závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, čím by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (IV. ÚS 43/04).

III.1. K napadnutému oznámeniu krajskej prokuratúry o spät'vzati protestu prokurátora:

7. Protest prokurátora je v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) zákona o prokuratúre právnym prostriedkom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy (tzv. netrestný dozor prokuratúry).

8. Netrestný dozor prokuratúry tvorí v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky spolu so správnym súdnictvom systém vonkajšej kontroly orgánov verejnej správy. Oproti správne súdnictvu je však podstatou netrestného dozoru prokuratúry ochrana zákonnosti, t. j. objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať, ak nezákonný stav vyhovuje všetkým dotknutým osobám.

9. Protest prokurátora predstavuje základný a imanentný právny prostriedok netrestného dozoru prokuratúry. Protest prokurátora je totiž jediným predsúdnym prostriedkom netrestného dozoru prokuratúry, na základe aplikácie ktorého môže dôjsť k zrušeniu správneho aktu orgánu verejnej správy (§ 23 ods. 1 zákona o prokuratúre), proti ktorému bol protest podaný.

10. Podanie protestu prokurátora je oprávnením prokurátora, ktoré tento realizuje, ak sa domnieva, že správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis a súčasne boli pre takýto postup splnené podmienky ustanovené zákonom o prokuratúre.

11. Podania protestu prokurátora sa môže fyzická alebo právnická osoba domáhať aj podnetom v zmysle § 31 a nasl. zákona o prokuratúre. Podávateľ takéhoto podnetu má nárok na jeho vybavenie, ako i nárok na vybavenie opakovaného podnetu nadriadeným prokurátorom, ak nesúhlasí s vybavením svojho prvého podnetu, avšak nie aj nárok na podanie ním navrhovaného protestu prokurátora.

12. Protest prokurátora predstavuje po procesnej stránke právny akt – návrh *sui generis*, na podklade ktorého sa začína konanie o proteste prokurátora, teda osobitné administratívne konanie, v ktorom sa rozhoduje o tom, či napadnutým správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona o prokuratúre).

13. Dispozičné oprávnenie k protestu prokurátora patrí po celý čas konania o proteste prokurátora výlučne prokurátorovi, ktorý ho podal, prípadne nadriadenému prokurátorovi [§ 6 ods. 1 písm. b)

zákona o prokuratúre]. To znamená, že prokurátor, ktorý protest podal, ho môže zobrať aj späť. Zákon o prokuratúre takéto procesné oprávnenie vo všeobecnosti upravuje v § 23 ods. 3, pričom špeciálne v § 24 ods. 15 vo vzťahu ku konaniu o proteste prokurátora proti rozhodnutiu a opatreniu orgánu verejnej správy ustanovuje, že späťvzatie protestu môže byť vykonané len v rámci prebiehajúceho konania o ňom (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 308).

14. Späťvzatie protestu prokurátora je teda výlučným dispozičným procesným oprávnením prokurátora, ktorého vykonanie nie je spojené ani so súhlasom orgánu verejnej správy, ktorého správny akt bol protestom napadnutý, resp. súhlasom podávateľa podnetu, ak protest prokurátora bol podaný na základe vybavenia podnetu.

15. Z ustanovení zákona o prokuratúre však nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu podávateľa domáhajúceho sa podania protestu prokurátora a ani viazanosť vykonania späťvzatia protestu prokurátora len so súhlasom podávateľa podnetu.

16. Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu došiel k záveru, že neboli splnené podmienky na podanie protestu prokurátora, a podnet vybavil v zmysle § 36a ods. 3 zákona o prokuratúre, teda podnet odložil, o čom písomne vyrozumel jeho podávateľa, nemožno považovať popísaný zákonný postup za ústavne neudržateľný. V posudzovanom prípade však k podaniu protestu prokurátora došlo, v priebehu konania o ňom bol ale protest vzatý prokurátorom späť (s obligatónym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

17. Späťvzatie protestu prokurátora však nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu prokurátora v konaní, a preto jeho vykonanie nemusí prokurátor odôvodňovať ani konajúcemu orgánu verejnej správy, ani účastníkom konania o proteste prokurátora a ani tej osobe, ktorá podnetom podanie protestu prípadne iniciovala. Keďže takúto povinnosť zákon o prokuratúre prokurátorovi neustanovuje, nemôže dôjsť späťvzatím protestu prokurátora, resp. absenciou zdôvodnenia takéhoto postupu k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu.

18. Povinnosť oznámiť dôvody späťvzatia protestu prokurátora podávateľovi podnetu ustanovuje len interná úprava orgánov prokuratúry daná čl. 4 ods. 5 príkazu generálneho prokurátora Slovenskej republiky č. 9/2017 o postupe prokurátorov pri vykonávaní pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti. Táto úprava však nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu a jej prípadné porušenie nemôže založiť porušenie základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd v rozsahu danom čl. 127 ústavy. V nadväznosti na uvedené ústavný súd konštatuje, že z jeho strany zásadne nie je potrebné preverovať, či prokurátor oznámil podávateľovi podnetu, ktorý inicioval podanie protestu prokurátora, následné späťvzatie protestu prokurátora spolu s dôvodmi takéhoto postupu.

19. Na základe uvedeného ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že medzi napadnutým oznámením krajskej prokuratúry a obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého vyslovenia porušenia sa sťažovateľka domáha, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o jeho porušení. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56

ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ako zjavne neopodstatnenú.

III.2. K rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o zastavení konania:

20. Sťažovateľka zároveň v podanej ústavnej sťažnosti (v jej petite, pozn.) žiada, aby ústavný súd zrušil napadnuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Vo vzťahu k tomu ústavný súd konštatuje, že má právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody len za predpokladu, že právna úprava takému právu neposkytuje účinnú ochranu prostredníctvom opravného prostriedku dostupného fyzickej alebo právnickej osobe a že ju neposkytuje žiaden iný orgán Slovenskej republiky (m. m. I. ÚS 161/2021).

21. Zákon o ústavnom súde v § 132 ods. 2 zakotvuje princíp subsidiarity a ustanovuje, že ústavná sťažnosť je neprípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd. Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. I. ÚS 207/2020).

22. Ústavný súd dopytom na Krajskom súde v Trnave (ďalej len „krajský súd“) zistil, že sťažovateľka proti napadnutému rozhodnutiu Sociálnej poisťovne nepodala na krajskom súde správnu žalobu, predmetom ktorej by bol prieskum zákonnosti tohto rozhodnutia. Teda nevyužila pred podaním ústavnej sťažnosti účinný prostriedok nápravy pred orgánom verejnej moci, hoci ho využiť podaním správnej žaloby mohla a mala.

23. Odmietnutím ústavnej sťažnosti v tejto časti ústavný súd teda neodopiera sťažovateľke právo chrániť svoje základné práva a slobody, iba si ctí zásadu princípu subsidiarity, podľa ktorej ústavný súd predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nastupuje až v prípade zlyhania všetkých ostatných do úvahy prichádzajúcich prípustných prostriedkov ochrany práv. Sťažovateľka až po ich vyčerpaní, ak by bola naďalej toho názoru, že orgán verejnej moci zasiahol do jej ústavne zaručených práv a slobôd, môže podať ústavnú sťažnosť a dovoľávať sa ňou ochrany svojich práv na ústavnom súde.

24. S poukazom na uvedené preto ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde ako neprípustnú.

25. Navyše, ústavný súd musí konštatovať, že ústavná sťažnosť sa v tejto časti vyznačuje aj absenciou relevantnej sťažnostnej argumentácie v zmysle § 123 ods. 1 písm. c) a d) zákona o ústavnom súde, pričom tento nedostatok ústavnej sťažnosti predstavuje dôvod na jej odmietnutie pre nesplnenie náležitostí ustanovených zákonom podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde. Sťažovateľka je pritom v konaní pred ústavným súdom kvalifikovane právne zastúpená, čo vylučuje, aby povinnosti advokáta v tomto smere akýmkoľvek spôsobom [o. i. § 18 ods. 2

zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov] nahrádzal ústavný súd.

26. Keďže ústavný súd ústavnú sťažnosť odmietol ako celok, bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľky uvedenými v jej petite.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Bratislave (detašované pracovisko) 19. mája 2021

Rastislav Kaššák
predseda senátu